

# ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ НА БУДІВЕЛЬНОМУ РИНКУ ЯК ІНДИКАТОР НЕОБХІДНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

STATE PROCUREMENT IN THE CONSTRUCTION MARKET AS AN INDICATOR OF THE NECESSARY CHANGES



**Олена Шуляк,**  
керівник сектору «Будівництво»  
Офісу ефективного регулювання BRDO

**Olena Shuliak,**  
Construction Sector Head,  
Better Regulation Delivery Office

Правила на ринку формуються шляхом врахування інтересів щонайменше трьох сторін: споживача, постачальника продукції та регуляторних органів. Саме баланс врахування інтересів трьох гравців і може створити підґрунтя для повноцінного і цивілізованого розвитку. Саме чіткий розподіл ролей в процесі встановлення ринкових правил є запорукою збалансованості та створює умови для справжньої конкуренції, появи нових технологій та рішень, гарантування якості та економічно-інвестиційної привабливості. Будь яке розбалансування ролей та повноважень, намагання «перетягування ковдри», маніпулювання та підміна справжніх цілей функціонування на ринку учасниками призводить до викривлення реальності та, досить часто, до перетворення ринкової системи на хаотичну, неконтрольовану орду, яка кочує в пошуках здобичі. Без стратегічних цілей, без координації, без логіки. При цьому – створюючи небезпеку всьому, що існує та живе навколо, включно і з самою ордою в хаосі.

Держава, через фінансування будівельних робіт з бюджетів різного рівня та капітальні інвестиції підприємств, що належать до державної та комунальної власності, завжди виступала суттєвим гравцем на ринку. Частка державних та місцевих бюджетів в капітальних інвестиціях за 2017 рік склала 12,7 %. Загалом було витрачено 52,5 мільярдів коштів платників податків. І, за висновками Державної служби статистики України, 44,8 % в загальному обсягу капітальних інвестицій склали витрати саме на будівельні роботи та матеріали. Якщо додати до цієї суми ще власні кошти підприємств, які належать до державних та комунальних, висновок однозначний: держава, виступаючи замовником, фактично формулює правила гри на ринку. Адже правила закупівель за бюджетні та кошти державних і комунальних підприємств, установ, організацій, а також – за кредити під державні гарантії, регламентуються Законом України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі». І, як правило, проводяться за тендерною процедурою переважно через офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України ProZorro. Лише за 2017 рік наші експерти відслідкували 220'460 процедур за напрямком будівництва в цій системі. Частка робіт у цих тендерах склала 87,5 %.

Прозорі публічні закупівлі – це одне з найголовніших досягнень за останні роки. ProZorro стала ключовим елементом

реформи в Україні. Метою створення проекту було зменшення корупції та підвищення довіри бізнесу в сфері державних закупівель. Механізм організації витрачання коштів платників податків та громадського контролю здобув як визнання в середині країни, так і численні міжнародні нагороди. Але, як це часто буває, система тендерних закупівель, яка є за своєю суттю універсальним інструментом, дала збій при детальному аналізі в застосуванні в окремих випадках. Зокрема – в будівництві. При цьому, цілі, які задекларовані при підходах до організації публічних закупівель, загалом, досягнено: стандартизація процедур, прозорість угод, розширення доступу малого та середнього бізнесу до держзамовлення та мінімізація витрат бюджетних коштів. Варто лише зазначити, що 90 % постачальників продукції та робіт, які отримали можливість виконувати роботи за кошти бюджету – це підприємства малого та середнього бізнесу. Але, традиційно, в цій величезній діжці меду знайшовся й дьоготь. І не одна ложка.

В середині квітня 2018 року Міністерством регіонального розвитку та будівництва, експертами BRDO спільно з представниками галузевих асоціацій Український центр сталого будівництва, Укрцемент, Укркабель тощо була проведена відкрита галузева нарада «Безпечність будівельних споруд: проблеми застарілої нормативної бази та фальсифікату в будівництві». Саме вплив регуляторної політики в проблематиці систем стандартизації та нормування, а також роль держави як ключового гравця на ринку став предметом найпалкішої дискусії.

Однією з ключових проблем при організації закупівель учасники зазначили часте ігнорування застосування державних стандартів на будівельні матеріали. В багатьох випадках, організатори тендерів не висувають чітких вимог дотримання постачальником матеріалів стандартам, які вимагають дотримання норм стійкості та міцності. Як наслідок, за твердженням профільних асоціацій, у 70 % випадків реалізації будівельних проектів можна констатувати факти незадовільної якості конструкцій та монтажу. Досить часто, з різних причин (здешевлення будівельних матеріалів, «підгонка» тендерних умов під конкретного виробника, застосування матеріалів та техноло-

гій, що не сертифіковані в Україні тощо), організатори тендерів застосовують вимоги технічних умов. При цьому, навіть звичайна статистика демонструє значно більші можливості для маніпулюванні предметом закупівлі при застосуванні ТУ: експерти підраховали, що в Україні зареєстровано понад 70'000 різних технічних умов, в той час як державних стандартів у сфері будівництва – 1'347.

Використання ТУ, або подекуди взагалі не застосування стандартів при закупівлях, відкриває шлях до безконтрольного використання неякісних або фальсифікованих матеріалів при спорудженні будівельних об'єктів. Таким чином, врахування лише фактору ціни, без врахування вимог стандартів, держава фактично стимулює виробників фальсифікату та контрафакту. І, одночасно, «вичавлює» з сегмента державних закупівель виробників та постачальників якісних матеріалів, які дотримуються стандартів, але не можуть конкурувати з дешевими підробками. Будь-яке виробництво будівельних матеріалів за стандартами передбачає дотримання певних процедур та рецептур. А у випадку фальсифікату, наприклад, на ринку цементу, підприємець, який без дотримання стандартів може замінити цементну сировину простою золою, значно здешевить кінцевий продукт і отримає за умовами тендерів конкурентну цінову перевагу. І наслідки такого підходу ми можемо спостерігати навіть у роздрібній мережі: експерти ВГО «Союз споживачів України» оцінили частку фальсифікату на ринку роздрібно цементу України за підсумками 2015 року на рівні 60 %: 82 % перевіреного фасованого цементу, що вже мав недоліки в маркуванні, виявилось підробкою, при цьому більше 50 % мало меншу вагу, а близько 60 % – не відповідало критерію з міцності. Тобто, встановлюючи за головну ціль зменшення ціни будівельних матеріалів при закупівлі та не вимагаючи дотримання стандартів, держава фактично легалізує умови, за якими безпечність будівництва стає фікцією.

І така ситуація спостерігається в багатьох галузях одночасно, не лише на ринку цементу та сухих будівельних сумішей. Так, наприклад, як стверджують виробники

енергоефективних вікон, понад 60 % виробів, які піддають під компенсацію в рамках державної програми підтримки енергозбереження «теплих кредитів» взагалі не є енергоефективними – вони не відповідають стандартам. А загальний бюджет розробленої Держенергоефективності та запровадженої Урядової програми у 2016–2017 роках перевищив 1,7 млрд гривень і на 2018 рік додатково урядом в бюджеті передбачено ще 400 мільйонів. Фактично, маючи на меті стимулювання впровадження енергоефективних технологій шляхом компенсації різниці між простими матеріалами та сучасними енергоефективними, держава не має змоги проконтролювати ефективність використання ресурсів. У переважній кількості випадків кінцевий замовник не ставить вимогу перед виконавцем робіт щодо використання матеріалів за стандартами енергоефективності. Справжній приклад «грошей на вітер».

При цьому стверджувати, що головною причиною є факт відсутності жорстких вимог щодо закупівлі за державний кошт виключно продукції, що відповідає стандартам<sup>1</sup>, було б не справедливо. Насправді – проблема комплексна. Досить часто самі стандарти чи норми в Україні або застарілі, або – взагалі відсутні. І це теж є великою проблемою.

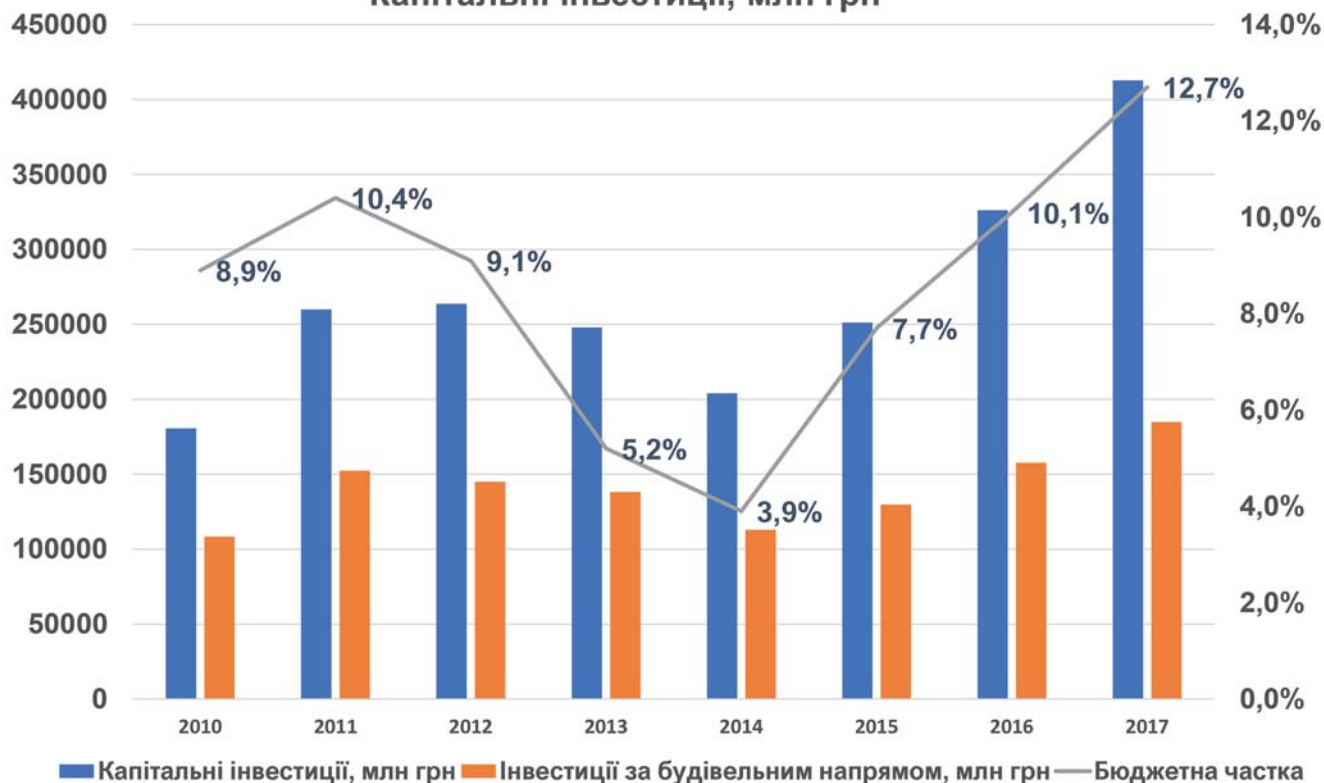
Невід'ємною складовою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є положення Угоди про зону вільної торгівлі. Згідно з практикою укладання подібних угод, додатком до положень Угоди про зону вільної торгівлі є Угода про взаємне визнання сертифікатів відповідності на промислову продукцію (Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods (ACAA)). У главі 3 «Технічні бар'єри в торгівлі<sup>2</sup>» розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» АСAA, Україна зобов'язалась поступово досягти відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС, а також дотримуватись принципів та практик, передбачених актуальними рішеннями та регламентами ЄС. В результаті повної імплементації Угоди Україна створить систему технічного регу-



<sup>1</sup> В багатьох країнах навіть з найбільш ліберальною економікою, така вимога часто є обов'язковою.

<sup>2</sup> Гармонізація технічного регулювання, стандартів та оцінки відповідності.

## Капітальні інвестиції, млн грн



лювання, що виявиться горизонтально гармонізована з відповідною системою ЄС і буде підтримуватись у такому стані.

Для осучаснення системи стандартів та приведення її у відповідність з європейськими Україна зобов'язалась гармонізувати законодавство у 27 сферах з відповідним законодавством ЄС. До переліку сфер (галузей), законодавство яких має бути гармонізоване, включено й сферу будівельних виробів. В ЄС у галузі будівництва налічується близько 3000 стандартів (коди 91: Будівельні матеріали та будівництво, 93: Цивільне будівництво) Міжнародного класифікатора стандартів (International Classification for Standards – ICS). Серед цих стандартів 58 Єврокодів (Eurocodes). Єврокоди містять посилання на більш ніж 900 європейських та міжнародних стандартів EN та ISO (у тому числі 122 стандарти за кодами 91, 93. 400 стандартів гармонізованих з всіма країнами-учасниками ЄС, головним чином таких, що визначають вимоги до будівельних виробів (гармонізовані стандарти). Наша країна взяла на себе зобов'язання щодо гармонізації протягом перехідного періоду, що триватиме від двох до п'яти років. Відлік розпочався у 2015 році. 3 роки ми вже втратили.

Ще у 2013 році Україною були прийняті й гармонізовані з національними додатками 58 Єврокодів. За період з 2013 року у 12 Єврокодів в ЄС були внесені зміни, які в Україні не гармонізовані. Більш ніж 2/3 Єврокодів будуть скориговані у найближчі 2–3 роки.

Для осучаснення нашої бази стандартів із загальної кількості у 2744 євростандартів на будівельні вироби в Україні гармонізовані 610. При цьому 272 вже вимагають перегляду з урахуванням внесених змін в ЄС.

За бюджетні роки 2013–2018 на розроблення проектів ДСТУ EN в сфері будівництва в державному бюджеті було виділено 4'285'646 грн, а на проекти ДБН – 7'915'764 грн (код програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів 2751030). При цьому – у 2017–2018 бюджетом взагалі не передбачено фінансування на розробку проектів ДСТУ EN. Для порівняння, в бюджетній програмі на 2018 рік Державному агентству автомобільних доріг України (Укравтодор) на наукове обґрунтування та розроблення нормативної бази дорожнього будівництва спрямовується понад 35 мільйонів гривень.

Загальний стан національної гілки нормативно-правової бази технічного характеру в будівництві, яка включає в себе 109 ДБН, 45 СНіП, 20 СН та 306 ДСТУ на процеси, важко назвати

сучасним та адекватним реаліям. Середній вік документу – 20 років. У 1991 році він становив 7 років. Найстаршою групою виступають санітарні норми і правила (СНіП) та санітарні норми (СН) – в середньому 35 років. За фактом, більшість документів родом не лише з минулого століття, а й навіть – тисячоліття. І при цьому, згідно Плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року заміна СНіПів на ДБН повинна була завершитися до 2015 року. Робота не завершена і подальші дії щодо цього питання не зрозумілі.

Також великою проблемою для виконавців будівельних робіт та постачальників будматеріалів є повна відсутність національних галузевих класифікатора будівельних матеріалів та класифікатора будівельних робіт. Без цього подальший шлях у напрямку цивілізованого ринку буде значно важчим.

У підсумку, лише для виконання взятих на себе зобов'язань Україні потрібно актуалізувати, розробити та прийняти до 2020 року щонайменше 377 гармонізованих стандартів. За оцінками, використовуючи наявні ресурси 18 технічних комітетів зі стандартизації у галузі будівництва це можливо зробити за 3 роки. Але це потребуватиме політичної волі та рішення, чіткого плану дій та стабільного фінансування на 3 роки, що навіть буде меншим за бюджетні кошти, які були виділені на наукове обґрунтування та розроблення нормативної бази дорожнього будівництва для Укравтодора на 2018 рік – орієнтовно від 10 до 30 мільйонів гривень за 3 роки. І, звичайно, необхідно підготувати адекватну нормативно-правову базу. Експерти цю роботу вже реалізують.

Формування актуальної та сучасної бази стандартів допоможе ініціювати зміни в систему державних закупівель. І це матиме суттєвий вплив як на якість самої процедури, так і на ринок в цілому. Саме домінування сертифікованих за стандартами будівельних виробів значно підвищить якість виконання будівельних робіт і стане важливим кроком в бік зменшення кількості контрафакту та фальсифікату на ринку. Виграють всі – і держава, і постачальники будматеріалів, і виконавці будівельних робіт. І, головне, – виграє споживач як на державному ринку закупівель, так і на рівні пересічного українця, який врешті-решт зможе отримати якісні та безпечні будматеріали для власної оселі.